



AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

La politique de la population agricole : les expériences dans les autres pays développés

H. Raidl, J.-M. Debois

Citer ce document / Cite this document :

Raidl H., Debois J.-M. La politique de la population agricole : les expériences dans les autres pays développés. In: Économie rurale. N°105, 1975. Population et travail agricoles. pp. 71-73;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1975.2346>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1975_num_105_1_2346

Fichier pdf généré le 08/05/2018

LA POLITIQUE DE LA POPULATION AGRICOLE

LES EXPERIENCES DANS LES AUTRES PAYS DEVELOPPES (*)

par H. RAIDL et J.-M. DEBOIS
OCDE

DONNEES DE BASE

Dans tous les pays développés de l'OCDE, la population agricole active diminue : les salariés d'abord, les aides familiaux et les chefs d'exploitation ensuite. Quelle explication donner aux différences d'importance de ce mouvement selon les pays ? Ni la proportion initiale de la population agricole, qu'elle soit élevée ou basse, ni la structure de cette population, ni même le taux de croissance des économies nationales n'autorisent à prévoir avec précision le taux de décroissance de la population active agricole.

La tendance générale va dans le sens d'une décroissance accélérée au début et à la fin des années 60. Les taux de croissance du produit intérieur brut par tête, assez irréguliers, n'expliquent pas ces mouvements, ils n'expliquent guère mieux les différences temporelles.

Dans ce cadre se situent les diverses politiques nationales ayant pour objet l'aménagement des mutations professionnelles, au plan des secteurs et des régions. L'insuffisance d'explication mentionnée plus haut incite à chercher des explications du côté de la situation sectorielle propre, des conditions régionales et des mesures politiques facilitant ou freinant les processus d'entrée et de sortie.

LES DIFFERENTS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE LA POPULATION AGRICOLE

Dimension sectorielle.

Dans les pays développés, la situation est relativement simple. Une majorité d'exploitations a un revenu et un niveau de vie économiquement inférieurs à la plupart des autres catégories professionnelles. Sur les moins rentables de ces exploitations des conditions sectorielles incitent à quitter l'agriculture ; il y a dépopulation par insuffisance de revenus. Une politique de la population vise donc normalement à accélérer le départ de l'agriculture et à n'autoriser l'entrée que si l'exploitation a de bonnes perspectives d'avenir, soit par agrandissement, soit par changement de production. Son but est essentiellement l'accroissement des revenus individuels.

Dimension régionale.

A différentes régions ou nations correspondent diverses conditions de production agricole et diverses missions des politiques agricole ou économique générale.

— Dans les régions ou pays où la politique de population est une politique d'établissement, on facilitera normalement l'entrée dans le secteur agricole.

— Dans les régions où l'agriculture occupe une place importante dans l'activité économique (secteur de base avec de bonnes perspectives), on devra maintenir une population agricole suffisante pour ne pas ralentir l'activité économique des secteurs d'amont ou d'aval. Il y a alors politique de freinage de sortie du secteur agricole et de maintien de l'activité économique.

— Quand la population agricole est peu nombreuse et sans avenir, mais que, pour des raisons d'équilibre naturel ou humain, elle est la gardienne du sol, de l'espace ou du paysage la politique vise également à freiner la sortie de l'agriculture : c'est alors une politique de seuil de peuplement.

— Quand la population agricole est nombreuse mais produit dans des conditions peu satisfaisantes, la politique vise alors à accélérer la sortie en la conditionnant à la création

de structures nouvelles de production. La politique aménage les structures en diminuant la population agricole, ce problème régional se confond presque avec le problème sectoriel.

— Une cinquième région-type est péri-urbaine. Il faut y faciliter les transitions en créant une agriculture intensive et en convertissant la main-d'œuvre excédentaire : c'est une politique de conversion.

Les deux derniers types de politique concernent surtout les pays à forte densité de population où l'agriculture témoigne d'un retard de développement ou bien freine celui-ci dans sa forme traditionnelle. La politique de maintien est à la fois une politique d'occupation pour empêcher la désertification, et une politique de décongestion urbaine pour satisfaire les besoins de loisir requérant de l'espace.

Un mouvement de population interne à l'agriculture, est le transfert d'exploitation, en cas de succession principalement.

Vu l'importance du capital nécessaire, des actions tendant à faciliter ou à freiner l'investissement, peuvent entraîner la décision de la reprise individuelle de l'exploitation ou de son remembrement, de sa reprise en entier ou de son démembrement. Dans les deux cas, la population agricole est affectée. Les régimes successoraux varient beaucoup selon les pays.

LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE DE LA POPULATION AGRICOLE

Sources

Les mesures spécifiques varient aussi en fonction des instruments choisis, internes à l'agriculture ou externes. L'agriculture, les politiques régionale et sociale ont en effet une importance certaine sur les mouvements de population agricole (1).

La politique régionale se base autant ou plus sur le revenu moyen d'une communauté localement définie que sur celui des agriculteurs proprement dits. Ainsi l'approche se fait davantage en termes d'emplois à créer que de revenus à soutenir, par décentralisation de l'activité industrielle ou tertiaire dans des régions non urbanisées. Elle accroît ainsi le pouvoir d'attraction des emplois non agricoles sur les agriculteurs (2).

La politique sociale comprend la formation professionnelle, la mise à la retraite anticipée, les indemnités de relogement, de déplacement pour les nouveaux travailleurs... Un éventail de ces mesures, publié par l'OCDE, donne un bon aperçu de l'ensemble des mesures touchant l'aménagement des mutations professionnelles (3).

* Cette note est extraite de : Mesure de réforme des structures dans l'agriculture Série "Rapports sur les politiques agricoles". Paris, OCDE, 1972 pages 36 à 44.

(1) Un inventaire détaillé de mesures se trouve dans la publication citée ci-dessus.

(2) Voir aussi "Rapport sur les Questions Régionales", Paris, OCDE 1973.

(3) "Mesures d'adaptation de la main-d'œuvre rurale au travail industriel et au milieu urbain", Série Mobilité de la Main-d'œuvre, n° 8, Paris, OCDE Division des Affaires Sociales, 1968.

Nature des programmes

Des mesures détaillées sont entreprises dans le cadre de l'agriculture. Différents types de programmes, caractérisent leur approche du problème.

— Selon l'**approche libérale**, le niveau global de l'emploi et de prospérité générale détermine les transferts de population adéquats, plus que les mesures de politique, dès lors réduites au minimum (Etats-Unis).

— Suivant l'**approche régionale**, certaines régions sont définies comme étant en retard et reçoivent des mesures sélectives pour encourager les départs et améliorer la situation de ceux qui restent. On tend ainsi à définir des zones de production agricole (par exemple CEE, Japon).

— Par l'**approche globale** est établi un vaste programme de création d'emplois, d'incitation au transfert de population, d'équipement infrastructurel, d'éducation et de mesures sociales (Canada : programmes ARDA et FODER).

— De l'**approche par projet**, le cas le plus typique est celui de la Cassa per il Mezzogiorno où une analyse de situation plus locale et micro-économique aboutit à une hiérarchisation des activités dans le développement et à une distribution des terres.

— Une **approche coordinatrice** : une distribution plus uniforme de la population est recherchée. Une agence est chargée de coordonner les mesures prises à cet effet avec un éventail très large et fluctuant de moyens (implantation industrielle, équipements sociaux, conditions de vie...). Sans concerner nécessairement des régions pauvres, c'est plutôt une redistribution de l'activité économique (ainsi, aux Etats-Unis, l'intervention directe est d'autant plus réduite que la mobilité est grande).

— Le but de l'**approche par les structures agricoles** est de remédier à la rigidité des transferts de facteurs de production. Le facteur humain perçoit un revenu (pension anticipée, indemnité de sortie en tant qu'agriculteur, pour cesser son activité ; il suit le cas échéant, un programme de réadaptation professionnelle).

Certains pays se prêtent mieux aux incitants du marché de l'emploi que d'autres ; certaines politiques seront ainsi plus coûteuses et apparemment plus complètes que d'autres, sans être pour autant plus efficaces. De même, on ne peut nier l'importance des programmes qui affectent indirectement la population par leur action sur le transfert des terres et la disponibilité du capital : leur étude n'est pas à faire ici (4).

LES MESURES DÉTAILLÉES DANS LES PRINCIPAUX PAYS

Les mesures de la CEE

Les pays membres du marché commun voient leurs politiques concernant la mobilité de la main-d'œuvre s'harmoniser progressivement, dépendre du Fonds agricole principalement, des Fonds social et régional dans une moindre mesure, et correspondre davantage aux divers types de besoins : aménagement des structures, mutations professionnelles par création d'emplois et essais de décentralisation industrielle, frein à la désertification des zones excentrées. Toutefois de nombreuses mesures nationales restent en vigueur (5).

Actions communes arrêtées par le Conseil ou proposées par la Commission de la CEE

— Supplément de pension ou paiements forfaitaires pour exploitants disposés à quitter la terre dans des régions définies sur la base de leurs produits régionaux bruts et aux chiffres moyens de la CEE (Italie et Irlande selon la Commission ; 900 ou 600 UC de 55 à 65 ans, suivant la situation

de famille, seront octroyées à condition que la terre libérée améliore la structure, soit reboisée ou serve à des fins de récréation ou d'environnement. La mesure s'applique aux salariés, aidants et exploitants.

— Mise à disposition de conseillers socio-économiques orientant vers le maintien ou la cessation de l'activité agricole.

— Encouragement à la reconversion vers des activités non agricoles des agriculteurs qui souhaitent cesser mais ne peuvent trouver dans leur région des emplois en nombre suffisant, dans des régions agricoles définies comme prioritaires. Le financement des projets est direct, se fait par subventions en capital proportionnelles au nombre d'emplois créés par ces agriculteurs qui cessent l'activité agricole.

— Directives sur l'agriculture de montagne et de certaines zones défavorisées. Les Etats membres seront remboursés de leurs dépenses de conservation du peuplement et de l'espace naturel.

Toutefois les règlements communautaires ne constituent le plus souvent qu'un « règlement cadre » à suivre par les pays membres. L'application des mesures dans les pays peut montrer des différences dues aux situations et conditions particulières à chacun. Voir à cet égard le dispositif mis en place par l'Allemagne, « Plan Ertl ».

Etats-Unis : La politique est d'encadrement et de développement dans des régions prioritaires ; elle vise un objectif non spécifiquement agricole, mais touche les régions rurales. Le Rural Development Act (1956 et 1972) coordonne des actions : action de garantie et de prêt aux industries, fonds octroyés aux universités pour des études de projets. L'action est indirecte et ne vise pas à fixer directement l'agriculteur au sol. Les emplois non métropolitains ont crû de 3,5 % de 1960 à 1970 contre 3,2 % pour les emplois métropolitains. 98 projets de conservation et de développement des ressources représentent 390 millions d'acres dans 636 comtés. L'objectif principal est le freinage de l'exode rural, surtout dans certaines régions, et le ralentissement de la migration vers les agglomérations urbaines.

Canada : L'ARDA (loi sur l'aménagement rural et le développement agricole de 1961) a été l'initiateur des programmes nationaux d'ensemble qui se sont concentrés sur les problèmes sociaux et les problèmes d'ajustement de la population. C'est un programme global qui inclut aussi par exemple l'inventaire des terres. Plus spécifiquement des subventions sont destinées à couvrir les frais de reclassement et de déménagement des familles à bas revenus qui abandonnent l'agriculture, à octroyer une aide aux exploitants forestiers et à favoriser le développement des usines dans les zones rurales ; le coût du programme était évalué à 200 millions de dollars en 1971. Le FODER (Fonds pour le développement économique rural de 1966) s'occupe de l'enseignement et de la formation professionnelle, du développement industriel, du défrichement et de la mise en valeur des ressources. Il est placé depuis 1969 sous la juridiction du ministre de l'expansion économique régionale. De 1967-68 à

(4) La FAO procède actuellement à une « étude et analyse de l'influence des régimes de protection sociale sur l'évolution des structures agricoles dans certains pays européens ».

(5) Le document annexe présenté à la session de Rennes, non publié ici faute de place, se réfère aux sources suivantes : 1 — Informations à la disposition du Secrétariat de l'OCDE. 2 — Notes et études documentaires, n° 3.681. 3 — Les obstacles à la mobilité des terres. Documentation de l'OCDE dans l'Agriculture et l'Alimentation (74) 4 — Documentation fournie par le Département de l'Agriculture et des Pêcheries, Dublin. 5 — Le capital dans l'agriculture et son financement, OCDE, 1970.

1971-72 les dépenses furent de 28 millions de dollars. Des programmes dépendant du Ministère fédéral de la main-d'œuvre et de l'immigration complètent ces dispositions. En 1970, 300 millions de dollars ont été dépensés en indemnités et cours de formation à plein temps ou à temps partiel pour 300.000 adultes. L'encouragement à la mobilité est assorti du remboursement des frais de voyage, et de recherche d'emploi. Assez paradoxalement, le bilan est un peu différent de ce qu'on prévoyait. Dans les régions où existent des emplois agricoles, de nombreuses familles de ruraux continuent à travailler la terre sur une petite échelle tout en acceptant un emploi extra-agricole à temps partiel. Ainsi les ruptures sociales sont évitées, mais l'objectif de structure d'exploitation n'est pas atteint.

Australie et Nouvelle-Zélande. Des mesures destinées à regrouper des terres ont été prises en Australie ayant pour effet d'encourager la cessation d'exploitation pour des petits exploitants. Toutefois comme l'élargissement des conditions de crédit était simultanée à cette option, seulement quelques agriculteurs ont fait usage du programme de cessation sur tout le territoire.

La Nouvelle-Zélande a eu une politique plus positive encore : en effet, elle veille essentiellement à attribuer de nouvelles terres en quantité suffisante pour les unités familiales. Par ailleurs, la loi prévoit que l'urbanisation doit se faire sur des terres de 2^e catégorie autour des villes, ce qui permet indirectement de maintenir en activité une population rurale plus proche des villes.

Japon. Au Japon les exploitations à temps partiel sont passées de 66 % en 1960 à 84 % en 1970, leur superficie couvre 80 % du total et leur valeur de production 75 %. Pour remédier à ces mauvaises conditions économiques d'exploitation, trois types de mesures ont été prises :

— La délimitation de zones de production agricole auxquelles est attribuée la majorité des aides à la restructuration. Par ailleurs, la cession de terres agricoles dans les zones urbaines est soumise à un minimum de formalités.

— L'incitation à l'implantation d'industries légères à forte intensité d'emploi et à basse pollution dans les zones rurales (un million de personnes occupées et 1.500 ha de terres libérés en 1975).

— Amélioration des équipements sociaux, de l'infrastructure et de l'environnement à la campagne.

Couplées avec les mesures classiques de mise à la pension anticipée et de mutation professionnelle pour les agriculteurs, ces mesures visent à une meilleure répartition de la population.

ESSAI DE BILAN

Les politiques de la population agricole correspondent à des objectifs différents suivant que les possibilités de développement de l'agriculture, les conditions d'exploitation et les types de peuplement varient. Les instruments mis en service sont également fort variés et tendent à correspondre de plus en plus étroitement aux situations particulières des régions, de l'avenir des agriculteurs suivant leur âge, des possibilités locales de réemploi, des types de main-d'œuvre agricole. L'ensemble de ces mesures constitue avant tout un accompagnement ; elles répondent avant tout à des besoins d'évolution des populations non urbanisées plus qu'à un besoin de changement radical des conditions d'exploitation. En effet, et surtout à long terme, c'est le niveau économique gé-

néral qui détermine les mouvements de population. Les dépenses consacrées à faciliter les mouvements de population ont été dégagées du reste des budgets nationaux dont les niveaux dépendent aussi de la prospérité économique générale.

Cette plus grande sélectivité, cette action plus directe, et le double but de moderniser les conditions de production et de répartir équitablement le peuplement, rendent plus interventionniste et en général plus coûteuse une politique qui est par ailleurs plus efficiente et plus équitable. Les conditions de sa continuation et de sa diversification résistent sans doute dans le niveau total des dépenses publiques qui peut être dégagé du développement économique général. En effet, elle est probablement moins solidement implantée qu'une politique de soutien général des revenus des producteurs.

En essayant de dresser un bilan de la politique de la population agricole dans les pays de l'OCDE, il convient donc de distinguer trois groupes de pays :

— Les pays nouveaux en Amérique du Nord et en Océanie, où les « man-land ratios » sont relativement satisfaisants. Néanmoins, le souhait de ces pays est de développer, dans la mesure du possible, leur riche potentiel de production agricole. En même temps ils s'efforcent d'aider les régions où se posent des problèmes de développement. En outre, on s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'il faut freiner la concentration de la population dans les agglomérations urbaines.

— Les pays développés de l'Europe Occidentale, où les structures agricoles sont encore peu satisfaisantes et où une faible proportion des exploitations atteignent les revenus comparables à ceux obtenus dans des occupations non agricoles. Cependant, dans ces pays, l'agriculture est en mutation rapide sous l'influence des conditions de croissance économique et des progrès réalisés dans le domaine technologique : la population agricole diminue rapidement, tandis que la tendance vers la production à plus grande échelle et plus spécialisée modifie profondément les structures agricoles. Dans ces pays, des mesures d'accompagnement ont généralement été instaurées pour faciliter l'adaptation de l'agriculture aux conditions nouvelles, et humaniser le départ de ceux qui désirent quitter l'agriculture.

— Enfin, les pays méditerranéens se trouvent encore à un stade fortement différent. Malgré une émigration souvent importante, ces pays sont dans l'ensemble surpeuplés par rapport aux ressources économiques disponibles, en terres notamment. La politique agricole vise surtout à éviter que l'exode rural prenne des proportions qui conduisent à la constitution de taudis aux alentours des centres urbains. Dans ces pays, sur une grande partie de leur territoire au moins, il conviendra encore de conserver les structures agricoles actuelles, en attendant qu'un nombre suffisant de possibilités d'emplois non agricoles soient créés. Pour le moment on s'efforce de développer l'agriculture en la rendant plus productive par la vulgarisation de meilleures techniques agricoles qui sont relativement simples à appliquer : engrais, semences de meilleure qualité, outils plus adéquats, meilleur traitement et utilisation des terres sèches. La construction de systèmes d'irrigation représente des améliorations substantielles pour autant que l'irrigation soit possible et bien utilisée. En matière de faire-valoir, la politique vise encore à favoriser le faire-valoir direct pour amener plus de sécurité aux agriculteurs. A l'heure actuelle ces pays se trouvent encore à un stade où en général la politique vise à retenir la population agricole à la terre.